

Armut und Armutsentwicklung in Deutschland: Status Quo und mögliche Folgen der Reformpolitik

Buhr, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Buhr, P. (2004). *Armut und Armutsentwicklung in Deutschland: Status Quo und mögliche Folgen der Reformpolitik*. (ZeS-Arbeitspapier, 4/2004). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109343>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Petra Buhr

**Armut und Armutsentwicklung in Deutschland
Status Quo
und mögliche Folgen der Reformpolitik**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2004

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen
eMail: petra.buhr@zes.uni-bremen.de

Bei diesem Arbeitspapier handelt es sich um die überarbeitete und ergänzte Fassung eines Vortrags beim Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche von Westfalen am 19.12.2003 in Münster.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.zes.uni-bremen.de>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Durch den ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Jahre 2001 wurde die Existenz von Armut in Deutschland „offiziell“ anerkannt. Seither sind im Rahmen der Agenda 2010 eine Reihe von sozialpolitischen Reformen verabschiedet worden, die insbesondere auf die „Aktivierung“ von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden zielen. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Arbeitspapier zunächst ein aktueller Überblick über Armut in Deutschland gegeben. Im Anschluss daran werden die möglichen Auswirkungen der Reformgesetze auf die zukünftige Armutsentwicklung untersucht. Zu vermuten ist, dass im Gefolge der Aktivierungspolitik in Zukunft andere Gruppen als heute primär von Armut betroffen sein werden und auch insofern eine Hypothek auf die Zukunft aufgenommen wird, als die Gefahr besteht, dass Armut im Alter wieder an Bedeutung zunehmen wird.

Summary

Since the German Government has officially accepted the existence of poverty in Germany by publishing the first report on poverty and wealth in the year 2001, a number of reform bills has been signed as part of the German "Agenda 2010" mainly focusing on the aspect of activating the unemployed and the recipients of social assistance. Starting with an overall summary of the actual state of poverty in Germany this paper will explore the possible impacts of these reform bills on the development of Germany's poverty in the following years. The author points out that this policy of activating could affect the emergence of poverty in society and results in a shift of poverty to new, until now less affected, groups. Thus, the aspect of poverty of the old might become more important in the future once again.

Inhalt

1. Einleitung: Vom schwierigen Umgang mit Armut	5
2. Status Quo: Das aktuelle empirische Bild der Armut in Deutschland	7
2.1 Was ist Armut und wie kann man sie messen?	7
2.2 Hat Armut in Deutschland zugenommen?	9
2.3 Schützt Erwerbstätigkeit vor Armut?	12
2.4 Gibt es Wege aus der Armut?	13
2.5 Schützt Sozialhilfe vor Armut?	14
2.6 Sind Arme ausgegrenzt?	16
3. Szenario: Das zukünftige Bild der Armut in Deutschland	17
3.1 Rot-Grüne Reformpolitik	17
3.1.1 Grundsicherungsgesetz	19
3.1.2 Regelsatzreform	20
3.1.3 Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	21
3.1.4 Aktivierungsmaßnahmen und neue Zumutbarkeit	22
3.1.5 Gesundheitsreform	24
3.1.6 Rentenreform	26
3.2 Schlussfolgerungen für die Armutsentwicklung	26
3.2.1 Wird Armut in Deutschland zunehmen?	26
3.2.2 Wird Erwerbstätigkeit vor Armut schützen?	27
3.2.3 Werden sich die Chancen zum Ausstieg aus der Armut ändern?	28
3.2.4 Wird Sozialhilfe vor Armut schützen?	28
3.2.5 Wird Ausgrenzung zunehmen?	29
4. Schlussbemerkung: Kurzfristiges Denken mit langfristigen Folgen	30
5. Literatur	32

1. Einleitung: Vom schwierigen Umgang mit Armut

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Armutsbilder und die vorherrschende Art der Bekämpfung von Armut gewandelt (vgl. Buhr 2003; Buhr u.a. 1991). Der Bogen kann dabei zwischen „Verdrängung und Dramatisierung“ gespannt werden (Leisering 1993). Armut ist zweifellos ein schwieriges Thema für die Öffentlichkeit, die Wissenschaft und nicht zuletzt auch die Politik.

Die *Öffentlichkeit* (und teilweise auch die Politik) möchte Armut am liebsten als etwas sehen, das nur in Entwicklungsländern vorkommt oder allenfalls Obdachlose oder Straßenkinder betrifft oder Menschen, die zu „faul“ zum Arbeiten sind. Vielleicht denkt man auch noch an die alte Frau, die aus Scham nicht zum Sozialamt gehen mag.

Die Armutsforschung sieht sich mit dem Problem konfrontiert, dass Armut ein vielschichtiges, multidimensionales Phänomen ist, das sich einer „einfachen“ Messung entzieht. Je mehr Dimensionen einbezogen werden, also etwa neben Einkommen auch Wohnen oder Gesundheit oder neben objektiven auch subjektive Aspekte, desto schwieriger wird es, die Grenze zwischen Armut und Nicht-Armut zu ziehen oder die „truly poor“ (Halleröd 1995) zu bestimmen, also diejenigen, die wirklich arm sind. Dies wäre nun wiederum kein Problem, wenn es sich um einen rein akademischen Diskurs handeln würde. Aber wissenschaftliche Erkenntnisse fließen in die Politik ein und jede Definition von Armut hat Konsequenzen in Hinblick auf das Ausmaß von Armut und führt somit zu unterschiedlichen Handlungsempfehlungen, etwa in Hinblick auf das „targeting“, also die Bestimmung von Zielgruppen der Armutspolitik.

In der Politik wiederum ist das Armutsthema nicht sonderlich beliebt. In einen Sozialstaat wie Deutschland gehört die Bekämpfung von Armut zu den wichtigsten staatlichen Aufgaben.¹ Die Existenz von Armut ist somit geradezu ein Armutszeugnis für den Wohlfahrtsstaat (vgl. Jacobs 2000: 238) und das Ausmaß von Armut eine Meßlatte für die Effektivität von (Armuts-) Politik. In der Regierungszeit der christlich-liberalen Koalition unter Bundeskanzler Kohl gab es eine Tendenz, Armut als soziales Problem „herunterzuspielen“ oder zu verdrängen. Armut galt durch

¹ Dies lässt sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ableiten, wonach eine Verantwortung des Staates für die Gewährleistung eines sozialen Existenzminimums und die Sicherstellung sozialer Teilhabemöglichkeiten für alle Bevölkerungskreise besteht (vgl. Schulte 2000). „Erst über der Armutsgrenze kann die individuelle Autonomie und die Wahrnehmung von Lebenschancen wahrgenommen werden. Erst dann ist eine tatsächliche Inklusion in die entwickelten Wohlstandsgesellschaften der westlichen Demokratien zu erreichen“ (Merkel 2001: 87).

die Sozialhilfe als beseitigt und sollte von der politischen Agenda möglichst ferngehalten werden. Dies zeigte sich z.B. im Umgang mit dem 10. Kinder- und Jugendbericht, dessen Diagnose zunehmender Kinderarmut politisch nicht opportun war, oder auch in der Ablehnung einer nationalen Armutsberichterstattung (vgl. Buhr 2003: 148 f.).

Unter der rot-grünen Regierung änderte sich diese Haltung zum Armutssthema: Mit der Vorlage des ersten Armuts- und Reichtumsberichts im Jahre 2001 wurde die „Existenz von Armut, Unterversorgung und sozialer Ausgrenzung in einem wohlhabenden Land wie der Bundesrepublik Deutschland“ (Deutscher Bundestag 2001: 25) erstmals regierungsamtlich anerkannt. Der Bericht liefert eine umfassende Analyse der sozialen Lage in Deutschland bis 1998, wobei neben Einkommen, Vermögen und Überschuldung auch die Bereiche Sozialhilfe, Familie, Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen, Gesundheit, Behinderung und Zuwanderung behandelt werden, und kommt zu dem Ergebnis: „Die Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung in Deutschland bis 1998 macht in fast allen Lebensbereichen deutlich, dass soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat“ (10). Diese Diagnose fiel natürlich insofern relativ leicht, weil der Bericht den Stand von 1998 widerspiegelt, also den Zustand zu Beginn der rot-grünen Koalition. In Zukunft soll jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode ein Bericht vorgelegt werden, so dass zumindest alle vier Jahre der Blick auf Armut und Ausgrenzung gelenkt werden wird.

Dass es Armut in Deutschland gibt, wird also nunmehr auch auf der politischen Ebene anerkannt. Kontroverse Punkte gibt es gleichwohl. Diese betreffen insbesondere:

- Die *Definition* und eng damit verbunden das *Ausmaß von Armut*: Welche Armutsschwelle soll zu Grunde gelegt werden? Welche Äquivalenzskala ist die geeignete? Wie lassen sich Benachteiligung, Ungleichheit, Unterversorgung, Armut und Ausgrenzung abgrenzen?
- Die *Ursachen von Armut*: Sind individuelle Defizite oder strukturelle Gründe verantwortlich? Erzeugt und verfestigt etwa der Sozialstaat selbst Armut, z.B. wegen mangelnder Arbeitsanreize der sozialen Sicherungssysteme?
- Und damit zusammenhängend: *Wie soll Armut bekämpft werden?* Durch passive Transferleistungen oder aktive bzw. aktivierende Leistungen zur Arbeitsmarktintegration?

In den letzten Monaten sind im Rahmen der Agenda 2010 eine ganze Reihe von Gesetzen verabschiedet worden, die einen neuen Ansatz der Armutspolitik kennzeichnen, allen voran die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Aber auch die Gesundheitsreform und die geplante Rentenreform sind unter Armutsgesichtspunkten relevant. Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag ein Überblick über Armut und Armutsentwicklung in Deutschland gegeben werden. Im ersten Teil wird der Status Quo beschrieben und zusammenge-

fasst, was wir aktuell über Armut in Deutschland wissen.² Daran anschließend wird ein Blick auf die zum Teil bereits realisierten, zum Teil geplanten sozialpolitischen Reformen geworfen und nach deren vermutlichen Auswirkungen auf die Entwicklung von Armut in Deutschland gefragt.

2. Status Quo: Das aktuelle empirische Bild der Armut in Deutschland

Um die Frage zu beantworten, wie viel Armut es in Deutschland gibt, wie sich Armut entwickelt hat und wie sie sich entwickeln wird, ist zunächst zu klären, was unter Armut überhaupt zu verstehen ist.

2.1 Was ist Armut und wie kann man sie messen?

Für die Definition von Armut gibt es keine eindeutigen, objektiven Kriterien. Was Armut ist, ist vielmehr immer eine Frage von Wertentscheidungen. Einigermmaßen Einigkeit herrscht allenfalls noch darüber, dass Armut relativ zum gesellschaftlichen Wohlstand bestimmt werden muss, also zeit- und raumgebunden ist.³ In diesem Rahmen sind wiederum unterschiedliche Armutskonzepte möglich, wobei zwischen dem Ressourcen- und dem Lebenslagenansatz unterschieden werden kann.

Beim *Ressourcenansatz* handelt es sich um eine indirekte Betrachtungsweise, die davon ausgeht, dass arm ist, wer zu geringe Ressourcen, sprich Einkommen hat, sich die entsprechenden Güter und Dienstleistungen zu kaufen, die zu einem „normalen“ Lebensstandard gehören. Die Schwierigkeit ist dann, eine Armutsschwelle, also einen Grenzwert für Einkommensarmut zu bestimmen. Hierzu sind wiederum eine Reihe von Entscheidungen und Werturteilen erforderlich. Eine Möglichkeit ist es, die Sozialhilfeschwelle als Armutsgrenze zu verwenden. In der Regel wird aber Einkommensarmut in Bezug auf die Einkommensverteilung bestimmt, es wird also dann von Armut gesprochen, wenn ein bestimmter Prozentsatz des gesellschaftlichen Durchschnittseinkommens unterschritten wird. Für die Festlegung des Prozentsatzes gibt es wiederum keine eindeuti-

² „Aktuell“ ist allerdings insofern relativ, als sich die Datengrundlagen der Armutsforschung häufig auf den Zeitraum Ende der 1990er Jahren beziehen und neuere Daten noch nicht verfügbar sind.

³ Vgl. hier etwa die Definition der EU, die auch dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zugrunde liegt: Danach sind diejenigen arm, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (zitiert nach Deutscher Bundestag 2001: 10).

gen Kriterien. Auch international geläufig sind die 50%- oder 60%-Grenze.⁴ Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung verwendet acht verschiedene Armutsgrenzen.

Das Einkommen sagt nichts bzw. nur indirekt etwas über die Einkommensverwendung und die tatsächliche Wohlfahrtsposition der Betroffenen aus. Eine andere Vorgehensweise ist es deshalb, direkt die *Lebenslage* oder den Lebensstandard zu betrachten und zu fragen, ob auf dieser Ebene Unterversorgung vorliegt, etwa in den Bereichen Wohnen oder Gesundheit. Die Annahme ist, dass Armut nicht auf materielle Aspekte verkürzt werden kann und soll. Auch hier steht man aber vor dem Problem, Schwellenwerte für Unterversorgung zu bestimmen.

Die Notwendigkeit, Armut über materielle Aspekte hinaus als *multidimensionales Phänomen* zu betrachten, wird grundsätzlich anerkannt. Eine theoretisch abgeleitete Umsetzung des Lebenslagekonzeptes steht jedoch noch am Anfang. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Vorschlägen für Indikatoren gemacht worden,⁵ wobei auch versucht wurde, die Sicht der Betroffenen stärker einzubeziehen (Hanesch/Jung 2003).⁶ Dahinter steht auch die Frage, ob (Einkommens-) Arme von zentralen gesellschaftlichen Bereichen ausgeschlossen sind und Armut in dieser Hinsicht mit Ausgrenzung verbunden ist. In diesem Zusammenhang werden nicht zuletzt die Kumulation von Unterversorgung in mehreren Lebensbereichen und der Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und Unterversorgung in anderen Bereichen untersucht. Kritisch ist anzumerken, dass in der öffentlichen und politischen Diskussion, so auch im Armuts- und Reichtumsbericht, Armut und Ausgrenzung manchmal quasi synonym gebraucht werden. Beide Konzepte sollten aber klar getrennt werden: Ausgrenzung hat eine andere Qualität als Armut (vgl. Kronauer 2002; Leisering 2000, 2004; Siebel 1997).⁷

⁴ Zu entscheiden ist auch, wie das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen („Äquivalenzeinkommen“) berechnet werden soll. Hierbei „konkurrieren“ die ältere und die neuere OECD-Skala. Bei der älteren OECD-Skala wird die erste Person im Haushalt mit dem Faktor 1 gewichtet, weitere Personen ab 15 Jahre mit 0,7 und alle anderen mit 0,5. Die modifizierte Skala gewichtet Personen über 15 Jahre mit 0,5 und Personen unter 15 Jahre mit 0,3. Auch ist festzulegen, ob die Armutsgrenze bezogen auf den Mittelwert oder den Median des Einkommens bestimmt werden soll.

⁵ Vgl. z.B. Andreß (1999) und Voges (2002, 2003), der ein relativ komplexes Indikatorenset vorschlägt, das u.a. auch die Bildungsrendite umfasst: 50% des durchschnittlichen gewichteten Haushaltseinkommens, 30% bzw. 5% des Haushaltsnettoeinkommens für Wohnraum bzw. Gesundheitspflege, Anteil an Arbeitslosen, Anteil an nicht-präferierter Teilzeitarbeit, Anteil an unterwertigen Beschäftigungsverhältnissen, weniger als ein Zimmer pro Person, 50% der mittleren Wohnfläche, 60% eines Ausstattungindex bezogen auf die Wohnungs- bzw. Haushaltsausstattung, gesundheitliche Beeinträchtigungen bei alltäglicher Arbeit, ohne allgemeinen oder berufsbildenden Schulabschluss, 50% des mittleren Bruttoerwerbseinkommens mit gleichem Bildungsniveau.

⁶ Zur Erfassung von sozialer Ausgrenzung im Bereich Gesundheit wurden u.a. folgende Einzelaspekte verwendet: „Wenn ich krank bin, bekomme ich nur schwer medizinische Hilfe, weil ich keine Krankenversicherung habe“. „Ich kann es mir nicht leisten, mich gesund und vitaminreich zu ernähren.“ Ein Beispiel aus dem Bereich Teilnahme am gesellschaftlichen Leben lautet: „Ich habe keine Familienangehörigen, mit deren Hilfe/Unterstützung ich rechnen kann.“

⁷ Um nur einen Aspekt herauszugreifen, der Armut von Ausgrenzung unterscheidet: Während im Ausgrenzungsbegriff prinzipiell eine Dichotomie zwischen „innen“ und „außen“ angelegt ist, ist (Einkommens-) Armut auf einem Kontinuum zwischen „oben“ und „unten“ angesiedelt.

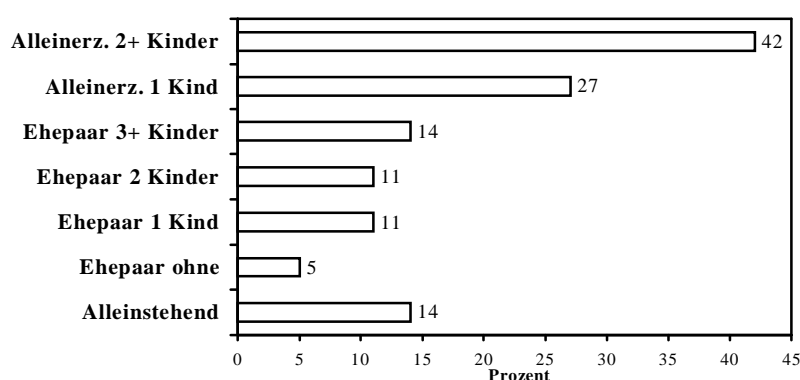
2.2 Hat Armut in Deutschland zugenommen?

Die Antwort auf diese Frage ist schwierig, da sich nicht nur je nach verwendetem Armutskonzept, sondern auch je nach Datenbasis unterschiedliche Antworten, also Entwicklungstrends ergeben. Auch ist die Entwicklung bei einzelnen Gruppen unterschiedlich verlaufen.

Die Zahl der *Sozialhilfebeziehenden*⁸ in Deutschland ist seit 1997, als ein Höchststand von fast 2,9 Millionen erreicht wurde, leicht zurückgegangen auf 2,76 Millionen Ende 2002. Die Sozialhilfequote ist von 3,5% auf 3,3% zurückgegangen. Der Rückgang wird u.a. auf die Zunahme aktivierender Leistungen auf kommunaler Ebene zurückgeführt (vgl. auch *con_sens* 2001). Eine genauere Analyse zeigt, dass die Zahl der Bezieher nur in den alten Bundesländern zurückgegangen ist; in den neuen Ländern ist die Zahl der Bezieher – auf deutlich niedrigerem Niveau – weiter angestiegen (1997: 382.000, 2000: 421.000; vgl. Schaubild 1). Die Sozialhilfequoten in West- und Ostdeutschland nähern sich immer weiter an.

Und auch bei einzelnen Empfängergruppen ist die Entwicklung nicht einheitlich verlaufen: Der Rückgang der Fallzahlen betrifft alle Altersgruppen bis auf die über 60jährigen, deren absolute Zahl seit 1997 gestiegen ist. Bei den Bedarfsgemeinschaften hat die Zahl der Alleinerziehenden zugenommen, während die Zahl der Ehepaare mit Kindern stark zurückgegangen ist. Die besondere Betroffenheit der Alleinerziehenden drückt sich auch in den Sozialhilfequoten aus: Während „nur“ 2% der Ehepaare mit Kindern auf Sozialhilfe angewiesen sind, trifft dies auf mehr als jede Vierte allein erziehende Frau zu.

Schaubild 1: Entwicklung der Sozialhilfe (HLU) in Deutschland



Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende.

Quelle: 1963-1998: Deutscher Bundestag (2001: Anhangtabelle II.5); 1999 ff.: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Sozialhilfe, verschiedene Jahrgänge.

⁸ Gemeint ist hier und im Folgenden immer die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Bei der *relativen Einkommensarmut* deuten die vorliegenden Ergebnisse auf eine Zunahme seit den 1970er bzw. 1980er Jahren und eine relative Konstanz in den 1990er Jahren hin. Legt man die 50%-Grenze nach der älteren OECD-Skala zu Grunde, die in Deutschland „eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz“ besitzt (Hauser/Becker 2001: 41), war in Deutschland 1998 etwa jeder Zehnte einkommensarm (Deutscher Bundestag 2001: 39). Krause (2003: 103 ff.) ermittelte auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP)⁹, dass Einkommensarmut in Deutschland nach der 50%-Grenze in den 1990er Jahren leicht zugenommen hat, von 9,3% 1991 auf 9,6% 2000. Ebenfalls auf Grundlage von Daten des SOEP berichten Becker u.a. (2003: 77 ff.), dass Einkommensarmut in Westdeutschland zwischen 1983 und 1999 von 11,1% auf 13,5% angestiegen ist.

In internationalen Vergleichen setzt sich immer mehr durch, 60% des Medians nach der modifizierten OECD-Skala als Armutsgrenze zu verwenden. Nach dem „Nationalen Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005“ (BMGS 2003) waren 2001 in Deutschland 10,9% der Bevölkerung arm. Seither scheint die Armut nach dieser Definition zugenommen zu haben, denn in der Fortschreibung des nationalen Aktionsplans wird für 2002 eine Armutsquote von 12,7% ausgewiesen.

Im europäischen Vergleich hängt die Positionierung von Deutschland davon ab, welches Bezugsjahr und welche Armutsdefinition bzw. –grenze gewählt wird. Höhere Armutsquoten findet man tendenziell in England und den südeuropäischen Ländern, niedrigere in den skandinavischen (vgl. z.B. Gallie/Paugam 2002: 28; Otto/Goebel 2003: 47).

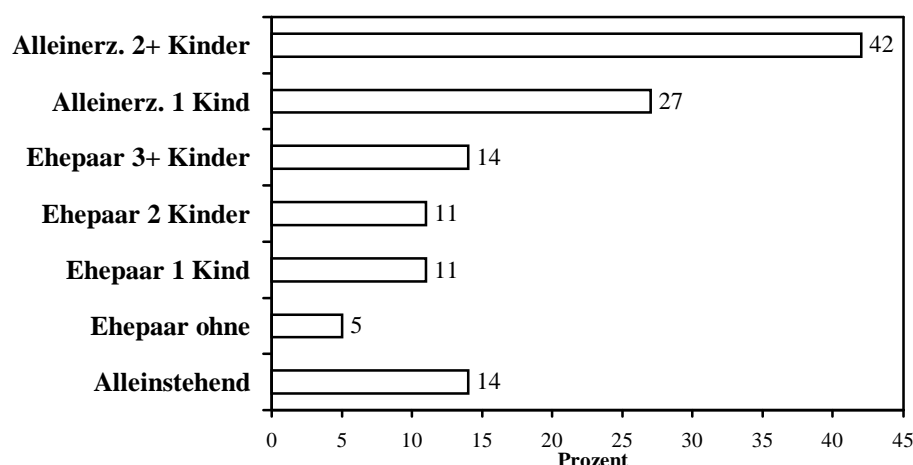
Diese Querschnittsdaten verstellen den Blick dafür, dass, über einen längeren Zeitraum betrachtet, deutlich mehr Menschen zumindest kurzfristig unter die Armutsgrenze absinken können, als die jährlichen Armutsquoten zum Ausdruck bringen: So sind zwischen 1992 und 2000 23% der Bevölkerung in den alten und 18% in den neuen Bundesländern mindestens einmal unter die Armutsgrenze gefallen (Otto/Siedler 2003: Tabelle 3).

Welche Gruppen sind nun besonders häufig von Einkommensarmut betroffen? Ausländer sind mehr als doppelt so häufig einkommensarm wie Deutsche: Nach dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht hatten im Jahre 1998 in Westdeutschland 11% der Deutschen, aber 26% der Ausländer weniger als 50% des Durchschnittseinkommens (Deutscher Bundestag 2001: Anhangtabelle IX.12). Auch Alleinerziehende sind überproportional betroffen: Im Jahre 1998 waren, wiederum bezogen auf die 50%-Grenze, 27% der Alleinerziehenden mit einem Kind und 42% der Alleinerziehenden mit zwei Kindern einkommensarm (vgl. Schaubild 2).¹⁰

⁹ Die Ergebnisse im Armuts- und Reichtumsbericht beruhen auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.

¹⁰ In Zusammenhang mit der Armut von Familien sind in der letzten Zeit insbesondere die Auswirkungen der Verwendung unterschiedlicher Äquivalenzskalen diskutiert worden: So fallen die Armutsquoten von Familien

Schaubild 2: Armutsquoten ausgewählter Haushaltstypen



Einkommensarmut gemessen nach der 50%-Grenze (Mittelwert, alte OECD-Skala), 1998, Deutschland. Quelle: Deutscher Bundestag (2001: Anhangtabelle I.23).

Von einigen Autoren wird seit einigen Jahren von einer „Infantilisierung der Armut“ (Hau-ser/Semrau 1990: 30) gesprochen, um auszudrücken, dass die Armutsbetroffenheit der Kinder gestiegen sei, während die der Älteren – früher die Armutsgruppe „par excellence“ – rückläufig sei. Tatsächlich ist die *Sozialhilfequote* der über 65jährigen von 1,8% 1980 auf 1,3% 2002 zurückgegangen, während die der Kinder unter 18 Jahre von 2,1% auf 6,6% gestiegen ist. Bei der *Einkommensarmut* deutet sich möglicherweise eine Trendumkehr an, da die Armut der Älteren seit 1993 wieder angestiegen ist: Der Anteil einkommensarmer Personen über 65 Jahre in Westdeutschland (weniger als 50% des Durchschnittseinkommens) ging zwischen 1973 und 1993 von 13,3% auf 8,5% zurück. Danach stieg die Armutsquote dieser Bevölkerungsgruppe allerdings wieder an auf 10,9% im Jahre 1998. Die Armutsbetroffenheit der westdeutschen Gesamtbevölkerung nahm zwischen 1973 und 1998 von 6,5% auf 10,9% zu. Bei den Kindern unter sechs Jahren verdoppelte sich die Armutsquote von 8% auf 15,9%, wobei sie seit 1993 (17%) wieder rückläufig ist (Deutscher Bundestag 2001: Anhangtabelle I.13).

Arbeitslosigkeit ist ebenfalls mit einem hohen Armutsrisiko verbunden: Die Armutsquote in Arbeitslosenhaushalten in Westdeutschland liegt seit 1985 bei etwa 30% und damit etwa drei mal so hoch wie im Durchschnitt (Deutscher Bundestag 2001: Anhangtabelle V.15). Die Armutsbetroffenheit hängt dabei allerdings stark vom Haushaltstyp und von der konkreten Erwerbskonstellation im Haushalt ab (vgl. genauer Hanesch 2001).

nach der sog. modifizierten OECD-Skala deutlich geringer aus als nach der alten, während umgekehrt die Armutsquote von Alleinstehenden zunimmt.

2.3 Schützt Erwerbstätigkeit vor Armut?

Ende 2001 waren 142.000 Sozialhilfebeziehende (= 8,7% der Bezieher im erwerbsfähigen Alter) erwerbstätig. Bezogen auf die 50%-Armutsgrenze waren 1998 in Deutschland knapp 8% der Personen in Haushalten mit Erwerbstätigen arm. Die Armutsquote in Erwerbstätigen-Haushalten liegt damit unter denen für die Gesamtbevölkerung und ist seit Anfang der 1990er Jahre mit Schwankungen etwa konstant geblieben.

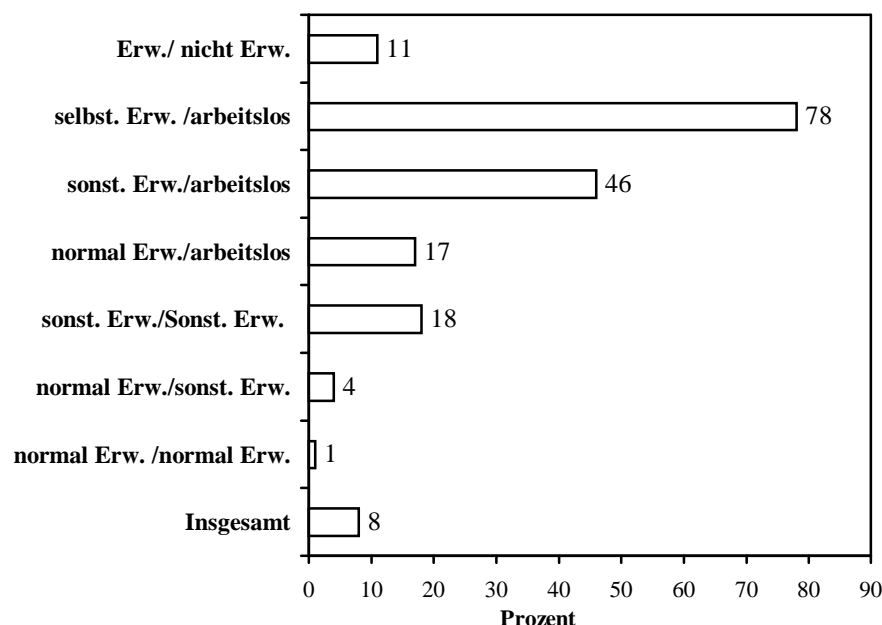
Die Armutsbetroffenheit hängt dabei stark von der konkreten Erwerbskonstellation im Haushalt ab (vgl. zum Folgenden Hanesch 2001): So steigt das Armutsrisiko jenseits des „Normalarbeitsverhältnisses“ deutlich an. Im Jahre 1998 waren in den alten Ländern 6% der Personen in Normalarbeitnehmerhaushalten¹¹, aber 17% in sonstigen Arbeitnehmerhaushalten arm. Auch in Selbstständigen-Haushalten ist die materielle Lage nicht selten prekär, wie die überdurchschnittlich hohe Armutsquote von 14% zeigt. Sind Kinder im Haushalt, ist die Armutsbetroffenheit in Erwerbstätigen-Haushalten ebenfalls höher als im Durchschnitt. In Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern lag die Armutsquote 1998 bei 12%, in Ein-Eltern-Haushalten bei 15%.

Während Haushalte mit zwei Erwerbstätigen relativ selten von Armut betroffen sind – bei zwei Partnern im Normalarbeitsverhältnis oder einem Normal- und einem sonstigen Arbeitsverhältnis kommt Armut selten vor –, steigt das Armutsrisiko in Paarhaushalten stark an, wenn nur ein Partner erwerbstätig ist (vgl. Schaubild 3).

Dies gilt auch, wenn der Verdienst in den mittleren Bereich hineinragt. In Haushalten mit einem erwerbstätigen und einem nicht erwerbstätigen Partner lag die Armutsquote in der niedrigsten Verdienstgruppe 1998 in den alten Ländern bei 26%, in der zweitniedrigsten Stufe bei 28% und in der dritten Stufe immer noch bei 19%. Aber auch bei zwei Verdienern im Haushalt ist Armut nicht ausgeschlossen. Wenn beide Verdienere Niedriglohnbezieher sind, was allerdings relativ selten vorkommt, liegt die Armutsquote bei weit überdurchschnittlichen 48%.

¹¹ Hierunter werden „abhängig Beschäftigte in einem Vollzeitbeschäftigungsverhältnis“ verstanden.

Schaubild 3: Armutsquoten in Erwerbstätigenhaushalten nach Erwerbskonstellation



Erw.= Erwerbstätig; normal Erwerbstätig = abhängig Beschäftigte in einem Vollzeitarbeitsverhältnis. Einkommensarmut gemessen nach der 50%-Grenze (Mittelwert, alte OECD-Skala), 1998, West-Deutschland. Quelle: Hanesch (2001: 114, Tabelle 1.13).

Die vorliegenden Daten zeigen also: In bestimmten Konstellationen sind Armut und Erwerbstätigkeit in Deutschland kein Gegensatz. Erwerbstätigkeit schützt nicht immer vor Armut, insbesondere dann nicht, wenn es sich um „Nichtnormalarbeitsverhältnisse“ handelt, wenn Kinder da sind und wenn nur ein Verdienener im Haushalt ist. Es gibt somit „working poor“ in Deutschland. Verglichen mit den USA ist der Anteil (noch) relativ gering, verglichen mit anderen europäischen Staaten durchaus beachtlich, wenngleich die Datenlage hier nicht eindeutig ist (vgl. Leibfried/Schmid 2002).

2.4 Gibt es Wege aus der Armut?

Die *dynamische Armutsforschung* hat seit Ende der 1980er Jahre den Blick auf Armutsverläufe und -karrieren gelenkt. Die Ergebnisse deuten auf eine *Verzeitlichung* und *Entgrenzung* von Armut hin: Es gibt keine Verfestigung in dem Sinne, dass immer dieselben Personen betroffen sind. Auch Angehörige mittlerer Einkommensschichten sind mit dem Risiko zumindest kurzfristiger Armut konfrontiert. Auf Basis von Längsschnittdaten konnte insbesondere gezeigt werden, dass Armut und Sozialhilfebezug häufig nur vorübergehende Phasen im Leben sind. Es gibt eine hohe Fluktuation im unteren Einkommensbereich und unterschiedliche Wege in die, durch die und aus der Armut heraus. Armutskarrieren sind nicht deterministisch, im Sinne von Einbahnstraßen, zu verstehen.

Nach Ergebnissen der Bremer Längsschnittstudie sind etwa die Hälfte der neu begonnenen Sozialhilfebezüge nach spätestens einem Jahr wieder beendet (vgl. z.B. Buhr 1995; Leisering/Leibfried 1999).¹² Auch im Bereich der Einkommensarmut zeigt sich eine hohe Mobilität und ein relativ geringes Ausmaß von Langzeitarmut. So waren weniger als 4% der westdeutschen Bevölkerung in jedem Jahr zwischen 1991 und 1997 einkommensarm (vgl. Hanesch u.a. 2000: 106). Umgekehrt werden auch hohe Einkommenspositionen nicht dauerhaft eingenommen: In den alten Bundesländern lebten zwischen 1992 und 1998 nur 10% durchgängig oberhalb der Reichtumsgrenze (vgl. Weick 2000).

Große Sprünge sind jedoch selten: Aufstiege aus der Armut führen häufig nur in den Bereich des prekären Wohlstands, also nur knapp über die Armutsgrenze. Und extreme Abstiege sind ebenso selten: Im Zeitraum von 1995 bis 1998 stiegen etwa 25% der Haushalte unter der Armutsgrenze in den armutsnahen Bereich zwischen 50% und 60% des Durchschnittseinkommens auf, ebenso viele erreichten eine Einkommensposition zwischen 60% und 100%. Lediglich 5% gelang innerhalb der vier Jahre der Sprung in eine überdurchschnittliche Einkommensposition. Umgekehrt sind im selben Zeitraum 37% der Wohlhabenden (über 200% des Durchschnittseinkommens) in eine niedrigere Einkommensposition abgestiegen, nur 2% erlitten allerdings so gravierende Einkommensverluste, dass sie am Ende in einer unterdurchschnittlichen Einkommensklasse waren (Wagner/Krause 2001: 91ff.). Die Chancen, aus einer unteren Einkommenslage aufzusteigen, scheinen sich dabei seit Mitte der 1990er Jahre verschlechtert zu haben. Zugleich hat das Risiko des sozialen Abstiegs zugenommen (vgl. Schmid 2002; Wagner/Krause 2001).

Auch qualitative Ergebnisse, z.B. aus der Bremer Langzeitstudie deuten an: Armut ist durchweg kein sich selbst verstärkender Prozess, aus dem es nur schwer ein Entkommen gibt. Lediglich bei einer kleinen Gruppe von multipel deprivierten Personen ist von Verfestigungs- und Ausgrenzungstendenzen auszugehen, die zudem durch den Sozialstaat verstärkt werden können, wenn die Betroffenen als „hoffnungslose Fälle“ von sozialstaatlichen Maßnahmen ausgeschlossen werden (vgl. Ludwig 1996).

2.5 Schützt Sozialhilfe vor Armut?

Bei dieser Frage geht es um die Effektivität der Sozialhilfe in Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung. Ob Sozialhilfebeziehende (einkommens-)arm sind, hängt entscheidend davon ab, wie hoch das soziokulturelle Existenzminimum angesetzt wird, das mit den Regelsätzen der Sozialhil-

¹² Ähnliche Ergebnisse wurden für andere Städte gefunden (vgl. z.B. für Bielefeld Golsch 2000). Und auch neuere Analysen mit dem Sozio-ökonomischen Panel kommen zu dem Ergebnis, dass Sozialhilfeverläufe häufig nur von kurzer Dauer sind (Gebauer u.a. 2002: insbesondere 93 ff.).

fe abgedeckt werden soll. In der Vergangenheit wurden die Regelsätze der Sozialhilfe mehrfach „gedeckelt“, eine fällige Regelsatzreform wurde „auf die lange Bank geschoben“ (vgl. Buhr 2003)¹³, was im Endeffekt einer Aushöhlung des Bedarfsprinzips der Sozialhilfe gleichkommt. So mussten die Sozialhilfebeziehenden – nach deutlichen Steigerungsraten zwischen 1990 und 1993 – durch die Deckelung der Regelsätze und das Hinausschieben einer grundlegenden Reform reale Verluste hinnehmen: Preisbereinigt sank der Regelsatz zwischen 1993 und 2000 um 2% (alte Länder) bzw. 3,3% (neue Länder) (Deutscher Bundestag 2001: Anhangtabelle II.3).

In welchem Verhältnis stehen aber nun die Sozialhilferegelsätze zu anderen Armutsgrenzen? Bei einigen Haushaltstypen, insbesondere Ehepaaren mit Kindern, liegt das Sozialhilfeniveau (allerdings ohne einmalige Leistungen) unterhalb der 50%-Einkommensarmuts-Grenze. Bei Alleinerziehenden liegt es etwas darüber, was auf die Mehrbedarfszuschläge zurückzuführen ist, die dieser Gruppe zustehen (vgl. z.B. Bäcker 2002a). Unter Berücksichtigung von einmaligen Leistungen dürfte das Sozialhilfeniveau etwa an die 50%-Grenze heranreichen oder diese sogar überschreiten (vgl. auch Behrendt 2002). Bei einigen Gruppen, die auf niedrigere Leistungen verwiesen sind, wie Asylbewerber, wird die 50%-Grenze dagegen deutlich unterschritten.¹⁴

Die Differenz zwischen den Einkommensarmutsquoten (etwa 10%) und der Sozialhilfequote (gut 3%) kann also nicht (allein) dadurch erklärt werden, dass die Sozialhilfesätze unterhalb der Einkommensarmutsgrenze liegen. Vielmehr ist in Rechnung zu stellen, dass nach wie vor ein großer Teil der Sozialhilfeberechtigten seine Ansprüche nicht geltend macht (vgl. Bäcker 2002a; Neumann 2000). Die 2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung soll hier für eine Teilgruppe Abhilfe schaffen (vgl. Buhr 2003).

Zusammenfassend gesagt: „Die Aussage ‚Armut trotz Sozialhilfe‘ ist differenziert zu bewerten. Sie trifft uneingeschränkt auf die Personen zu, die ihren Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nicht geltend machen. Sie trifft auch zu auf Personen, die vom Bezug der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und dennoch ein niedriges Einkommen haben oder auf Personen, die – wie

¹³ Durch die Sozialhilfereform von 1996 wurden die Kriterien für die Regelsatzbemessung nach dem so genannten Statistikmodell, das 1990 das Warenkorbmodell abgelöst hatte, und die Datengrundlage explizit in § 22 BSHG aufgenommen: „Die Regelsätze sind so zu bemessen, dass der laufende Bedarf dadurch gedeckt werden kann. Die Regelsatzbemessung hat Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Die Bemessung ist zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen“. Für eine Übergangsfrist bis zur Ausgestaltung des Bemessungssystems durch Rechtsverordnung sollten die Regelsätze zum 1.7.1996 um 1% und 1997 und 1998 entsprechend der Rentenentwicklung steigen. Eine Novellierung der Regelsatzverordnung, in der die Einzelheiten der Bemessung und Fortschreibung der Regelsätze festgelegt werden, wurde jedoch zunächst nicht in Angriff genommen. Vielmehr wurden die Übergangsregelungen unter der neuen rot-grünen Koalition mehrmals verlängert, zuletzt bis 2005.

¹⁴ Bei Asylbewerbern liegt das Bedarfsniveau um 20% niedriger als bei „normalen“ Sozialhilfebeziehenden.

Asylbewerber – auf ein sehr niedriges Bedarfsniveau verwiesen werden, das deutlich unter der 50%-Armutsschwelle liegt“ (Bäcker 2002a: 303).

2.6 Sind Arme ausgegrenzt?

Zur Messung von Ausgrenzung wird häufig auf die Kumulation von Unterversorgungserscheinungen in mehreren Lebensbereichen abgestellt. Wenn Einkommensarmut und Unterversorgung in anderen Lebensbereichen zusammen treffen, kann in Anlehnung an Hübinger (1996: 180) von einer „konsistenten Armutslage“ gesprochen werden, die als Indiz für Ausgrenzungsprozesse genommen werden kann: „Der extreme Mangel an finanziellen Mitteln, der gleichzeitig auch mit Defiziten und Unterversorgungen in anderen Lebensbereichen verknüpft ist, entspricht einem Bild der Armut, das sich durch dauerhafte multiple Deprivation und eine umfassende Verfestigung der Ausgrenzungserscheinungen im Lebensverlauf auszeichnet ...“.¹⁵

Der Armutsbericht des DGB und Paritätischen Wohlfahrtsverbandes von 1994 weist aus, dass Anfang der 1990er Jahre 7 bis 8% der Bevölkerung von „kumulierter Armut“ betroffen waren, d.h. in mindestens zwei von vier Bereichen (Einkommen, Arbeit, Bildung, Wohnen) unterversorgt waren (Hanesch u.a. 1994: 179 ff.). Andreß (1997, 1999) ermittelte, dass 5% der westdeutschen und 12% der ostdeutschen Bevölkerung als „deprivationsarm“ einzustufen sind.¹⁶ Böhnke (2002) bildete einen zusammenfassenden Indikator für Ausgrenzung, bei dem objektive Mehrfachbelastungen (= mindestens zwei materielle Notlagen und mindestens eine Dimension geringer sozialer Teilhabe)¹⁷ und subjektive Selbsteinschätzung (= Unzufriedenheit mit den eigenen Teilhabemöglichkeiten) kombiniert wurden. Etwa ein Prozent der westdeutschen und drei Prozent der ostdeutschen Bevölkerung waren dieser Gruppe zuzuordnen. „Nicht nur ihre ‚objektiven‘ Lebensbedingungen genügen nicht den allgemein anerkannten Standards, auch die Teilhabechancen sind reduziert und führen zu der Einschätzung am Rande der Gesellschaft zu stehen“ (Böhnke 2002: 57).

Ein niedriges Einkommen und niedriger Lebensstandard müssen nicht zusammenfallen: Nach Böhnke und Delhey (2001) sind in Westdeutschland 4%, in Ostdeutschland 6% von „doppelter

¹⁵ Zu konsistenten und inkonsistenten Armutslagen vgl. auch Buhr (1998) und Buhr/Hagen (2001).

¹⁶ Als Grundlage für die deprivationsbasierte Armutsgrenze wurden 29 Aspekte erhoben, mit denen „das Ausmaß der Teilhabe der Individuen an dem in einer Gesellschaft üblichen oder allgemein für notwendig erachteten Lebensstandard reflektiert“ werden sollte (Andreß 1999: 107), z.B. „keine feuchten Wände“, „WC in der eigenen Wohnung“, „Kontakt mit Nachbarn“, „sich regelmäßig neue Kleidung kaufen“, „Spielzeug für Kinder“. Auf Details der relativ komplexen Bildung des Deprivationsindex kann hier nicht eingegangen werden.

¹⁷ Berücksichtigt wurden die Lebensbereiche Arbeit, Einkommen, ungenügender Lebensstandard, Bildung, Wohnung und Wohnumgebung. Soziale Teilhabe wurde über die Dimensionen Anomie, Ängste und Sorgen, soziale Isolation, politisches Desinteresse erfasst.

Armut“ (Einkommensarmut in Kombination mit Deprivation¹⁸) betroffen. „Nur“ einkommensarm ohne auffällige Unterversorgungserscheinungen sind 5% in Westdeutschland, 9% in Ostdeutschland. „Nur“ versorgungsarm bei einem Einkommen über der Armutsschwelle sind in beiden Teilen Deutschlands 6%.

Der Anteil der Bevölkerung, der in mehreren Dimensionen unterversorgt oder von einem allgemein akzeptierten Lebensstandard ausgeschlossen ist, ist nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen somit relativ gering und niedriger als der Anteil der Einkommensarmen. Danach ist also nicht davon auszugehen, dass große Teile der deutschen Bevölkerung sozial ausgegrenzt sind oder sich in einer konsistenten Armutslage befinden, d.h. sowohl einkommensarm als auch in anderen Bereichen unterversorgt sind.

Sozialhilfebeziehende befinden sich jedoch offenbar in einer besonders prekären Lebenslage. Sie sind besonders häufig von Deprivationsarmut betroffen und berichten über Einschränkungen z.B. bei Urlaub, Bekleidung oder Gesundheitsvorsorge. „Anders ausgedrückt: Sozialhilfeempfänger sind die Gruppe, die in beiden Dimensionen unterversorgt ist. Sie haben nicht nur ein niedriges Einkommen, sondern auch einen geringen Lebensstandard. Vermutlich ist dieser deshalb so gering, weil dieser Personenkreis bereits seit längerem nicht die finanziellen Ressourcen hat, um sich einen angemessenen Lebensstandard leisten zu können“ (Andreß 1999: 131 f.).

Als besonders problematisch wird in der Regel auch Armut bei Kindern eingestuft (Butterwegge 2000; Klocke/Hurrelmann 2000; Otto 1997). Differenzierte Studien zeigen allerdings auch hier, dass Einkommensarmut nicht mit Deprivation zusammen fallen muss (vgl. zusammenfassend Holz/Skoluda 2003): Es gibt sowohl „arme Kinder im Wohlergehen“, also Kinder in einkommensarmen Familien, die keinerlei Auffälligkeiten im kulturellen, sozialen oder gesundheitlichen Bereich oder im Bereich der Grundversorgung aufweisen, als auch „multipel deprivierte nicht arme Kinder“, also Kinder in Familien oberhalb der Armutsgrenze, die in einigen Bereichen stark depriviert sind. Offenbar ist es möglich, dass Kinder trotz Armut „unbeschadet“ aufwachsen.

3. Szenario: Das zukünftige Bild der Armut in Deutschland

3.1 Rot-Grüne Reformpolitik

Seit der Vorlage des ersten Armuts- und Reichtumsberichts im Frühjahr 2001 hat die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen der Agenda 2010 eine Reihe von sozialpolitischen Reformen auf

¹⁸ Grundlage für den Deprivationsindex waren ähnlich wie bei Andreß 22 Lebensstandard-Merkmale.

den Weg gebracht, die nicht zuletzt auf die „Aktivierung“ von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden zielen. Die Frage ist, wie sich diese Reformen auf die Entwicklung der Armut in Deutschland auswirken werden. In dieser Hinsicht scheinen insbesondere die folgenden Reformgesetze bzw. -projekte von Bedeutung:

- Die Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, mit der u.a. die verdeckte Altersarmut beseitigt werden soll.
- Die Regelsatzreform zur Sozialhilfe, die sich am sog. Statistikmodell orientiert und u.a. eine stärkere Pauschalierung der Leistungen vorsieht.
- Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ab 2005.
- „Aktivierungsmaßnahmen“ und verschärfte Zumutbarkeitsregelungen im neuen SGB II, die darauf zielen, Armut durch Integration in das Erwerbsleben zu bekämpfen.
- Die Gesundheitsreform, die u.a. Zuzahlungen zu Heilmitteln und die Einführung der Praxisgebühr für Arztbesuche gebracht hat.
- Die (geplante) Rentenreform, die auf geringere Rentenanpassungen, veränderte Anwartschaftszeiten und ein niedrigeres Renteniveau in Zukunft hinausläuft.

Insgesamt gesehen ist es nicht einfach, „Prognosen“ über die Auswirkungen dieser (und anderer) Maßnahmen abzugeben: Erstens ist bei einigen Reformen noch nicht ganz klar, wie sie konkret umgesetzt werden. Zweitens können die verschiedenen Bereiche nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Drittens spielen noch weitere Faktoren eine Rolle für die Armutsentwicklung, die bisher nicht genannt wurden, etwa die Steuerreform oder die konjunkturelle Entwicklung sowie auch familienpolitische Maßnahmen. Ein umfassendes Wirkungsmodell kann hier nicht vorgelegt werden.¹⁹ Gleichwohl können die Ziele und Maßnahmen der Reformgesetze auf ihre Konsistenz hin überprüft, notwendige Voraussetzungen für die Zielerreichung benannt, Zusammenhänge zwischen Politikbereichen aufgedeckt und einige empirisch begründete Vermutungen über die Folgen der Reformen in Hinblick auf das Ausmaß und die Struktur von Armut angestellt werden.

¹⁹ Um die Wirkungen unterschiedlicher Rahmenbedingungen und sozialpolitischer Reformen auf die Lebenslage der Bevölkerung zu quantifizieren, ist ein komplexes Mikrosimulationsmodell erforderlich, was für Deutschland – z.B. aufbauend auf Arbeiten des früheren Sonderforschungsbereichs 3 (Galler/Ott 1994) – noch zu entwickeln wäre. Ökonometrische Simulationsmodelle existieren allenfalls für spezifische (Teil-) Fragestellungen, z.B. die fiskalischen Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte unterschiedlicher Reformkonzepte in der Sozialhilfe (insbesondere Kombi-Lohn-Modelle und negative Einkommenssteuer; vgl. z.B. Kaltenborn 2000; Steiner/Jacobebbinghaus 2003).

Im Folgenden werden die einzelnen Reformgesetze zunächst getrennt von einander in Hinblick auf ihre Armutsrelevanz untersucht. Daran anschließend werden die Folgen der Reformen für die Armutsentwicklung zusammengefasst, wobei die im zweiten Abschnitt gestellten Fragen wieder aufgegriffen werden.

3.1.1 Grundsicherungsgesetz

Durch das Grundsicherungsgesetz, das 2003 in Kraft getreten ist, soll das Problem der „verdeckten Armut“ im Alter verringert werden, indem bei Älteren und dauerhaft Erwerbsgeminderten weitgehend auf den Unterhaltsrückgriff gegenüber Eltern oder Kindern verzichtet wird. Dahinter steht die Annahme, dass von den Regeln über die Unterhaltspflichten in der Vergangenheit häufig eine „abschreckende Wirkung“ ausging mit der Folge, dass gerade ältere Menschen die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nahmen, weil sie nicht wollten, dass ihre Kinder in Regress genommen werden.²⁰

Ob das Gesetz seine Ziele erreicht, also die verdeckte Armut beseitigt wird und ältere Menschen in Zukunft nicht mehr auf (aufstockende) Sozialhilfe angewiesen sind, ist noch nicht klar. Es gibt Hinweise auf Implementationsprobleme und Nachbesserungsbedarf (vgl. Buhr 2003; Lutter 2003; Schoch 2002; Tänzer 2003). So wird ein Teil der Personen mit Anspruch auf Grundsicherung, etwa solche mit Anspruch auf Mehrbedarfzuschläge nach dem BSHG (z.B. wegen kostenaufwändiger Ernährung) weiterhin auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sein. Als kritischer Faktor könnte sich auch erweisen, dass die Durchführung des Grundsicherungsgesetzes organisatorisch weiterhin den Sozialämtern angegliedert werden kann, wodurch auch in Zukunft Hürden für die Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistung bestehen könnten.²¹ Insoweit als die vorliegenden empirischen Studien zum Inanspruchnahmeverhalten auch Informationsdefizite als mögliche Ursachen für die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen ausmachen, kommt einer guten Informationspolitik, z.B. auch von Seiten der Rentenversicherungsträger, ein hoher Stellenwert zu, wenn das Grundsicherungsgesetz seine Ziele erreichen will.

²⁰ Vgl. zu den Ursachen für Nichtinanspruchnahme z.B. Behrendt (2002) und van Oorschot (1998).

²¹ Das BMGS führt dazu aus: „Träger der Grundsicherung sind – im Einklang mit dem Grundgesetz – die Kreise und kreisfreien Städte, die die Grundsicherungsleistung auch auszahlen. Die Einrichtung neuer Behörden, z. B. eines Grundsicherungsamtes, ist nicht vorgegeben, denn der Bund kann den Kreisen und kreisfreien Städten nicht vorschreiben, durch welche – auch bereits bestehenden – Ämter sie die Grundsicherung umsetzen. Der Gesetzgeber ist aber davon ausgegangen, dass die Durchführung der Grundsicherung getrennt von der Sozialhilfe erfolgt. Unter dieser Voraussetzung ist eine Durchführung der Grundsicherung auch unter dem ‚Dach‘ des Sozialamtes möglich“ (<http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/grundsicherung>). Wie Tänzer (2003: 244) berichtet, ist der „gesetzgeberische Appell“, die Grundsicherungsstellen räumlich von den Sozialämtern zu trennen, „vielfach ungehört verhallt“, da der Sozialhilfesachbearbeitung teilweise auch die Grundsicherungsbearbeitung übertragen worden ist.

Wieweit die bedarfsorientierte Grundsicherung also tatsächlich dazu beiträgt, Alten und Erwerbsgeminderten den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern und damit deren Lebenslage zu verbessern, muss sich also künftig erst noch erweisen. Statistische Daten hierzu sind noch nicht verfügbar.

3.1.2 Regelsatzreform

Die Regelsätze der Sozialhilfe bilden über den Bereich der Sozialhilfe hinaus die Bemessungsgrundlage für andere Leistungen, insbesondere die 2003 neu eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie auch für das neue ALG II. Darüber hinaus spielt das in den Regelsätzen zum Ausdruck kommende Existenzminimum auch im Einkommens- und Lohnsteuerrecht sowie im Unterhaltsrecht und bei der Festlegung der Pfändungsfreigrenzen eine Rolle. Insoweit kommt den Regelsätzen und der Regelsatzreform eine große Bedeutung zu.

Nachdem im Dezember 2003 eine Neuregelung der Sozialhilfe und deren Einordnung in das Sozialgesetzbuch (XII) beschlossen worden waren,²² wurde im Januar 2004 auch der Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung vorgelegt (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2004). Kern der Regelsatzreform sind eine Neubemessung der Regelsätze nach dem sog. Statistikmodell und eine stärkere Pauschalierung der Leistungen. So sind nach §28 SGB XII die meisten der bisherigen einmaligen Leistungen (z.B. für Bekleidung oder Hausrat) in Zukunft pauschal mit den Regelsätzen abgedeckt. Grundlage für die Bemessung der Regelsätze nach dem Statistikmodell sind die „Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“ (§2 Abs. 3, Entwurf Regelsatzverordnung).

Durch Fortschreibung des Ausgangswertes aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1998 (die EVS von 2003 ist noch nicht ausgewertet) ergibt sich für Westdeutschland ein Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand von 345 Euro. Dies entspricht ziemlich genau dem bisherigen Eckregelsatz ergänzt um einen Pauschalbetrag von 15% für einmalige Leistungen.²³ Da die EVS nur alle fünf Jahre aktualisiert wird, sollen die Regelsätze in den Jahren, in dem keine Neubemessung erfolgt, entsprechend der Entwicklung des allgemeinen Rentenwertes fortgeschrieben werden.

²² Die Sozialhilfereform tritt allerdings erst zum 1. Januar 2005 zeitgleich mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II) in Kraft.

²³ Dieser Betrag wurde bereits im Dezember 2003 „vorsorglich“ in § 20 des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als Regelleistung für das neue Arbeitslosengeld II festgelegt.

Was darüber hinaus den Aufbau der Regelsätze angeht, wurden die Altersgruppen und die Anteile des Eckregelsatzes, die auf die einzelnen Altersgruppen entfallen, neu bestimmt. Statt der bisherigen vier Altersgruppen gibt es in Zukunft nur noch zwei: Bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres erhalten Haushaltsangehörige 60% des Eckregelsatzes des Haushaltsvorstands, ab Vollendung des 14. Lebensjahres 80%. Für Kinder unter sieben Jahren bedeutet die Neuregelung eine Verbesserung. Für über 7jährige ist der Regelsatzanteil jedoch um 5%, für über 14jährige sogar um 10% niedriger als bisher. In den Stellungnahmen der Verbände zum Entwurf der Regelsatzverordnung wird nicht zuletzt kritisiert, dass weder die Verringerung der Altersstufen und die zum Teil deutliche Senkung der Regelsatzanteile noch die Abschläge, mit denen aus den einzelnen Ausgabenabteilungen der EVS die regelsatzrelevanten Ausgaben im Sinne des notwendigen Lebensbedarfs abgeleitet werden, begründet worden sind (so z.B. DPWV 2004). Auch wurden die neuen Zuzahlungen im Gesundheitswesen bei der Neubemessung der Regelsätze nicht berücksichtigt, d.h. die Höhe der Regelsätze wurde nicht entsprechend angepasst.²⁴

Insgesamt besteht durch die neue Bemessung der Regelsätze somit die Gefahr, dass das soziokulturelle Existenzminimum abgesenkt wird bzw. dass die Fortschreibung der Regelsätze nach oben begrenzt werden soll (vgl. dazu auch den Aufruf von Hanesch 2004). Dies ist insbesondere auch deshalb kritisch zu sehen, weil die Regelsätze schon in den letzten Jahren nicht an die steigenden Lebenshaltungskosten angepasst wurden.

Auch die neue Pauschalierung der Leistungen ist zumindest zweischneidig zu beurteilen: Einerseits ist die damit verbundene stärkere Autonomie für die Hilfebeziehenden zu begrüßen und es werden auch Gruppen erreicht, die ihre Ansprüche auf einmalige Leistungen früher nicht geltend gemacht haben. Andererseits müssen Ansparungen aus den laufenden Zahlungen vorgenommen werden, was in der Praxis zu Problemen führen kann (vgl. Adamy 2003: 290).

3.1.3 Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

In Zukunft werden erwerbsfähige Sozialhilfebeziehende und ihre Angehörigen in die neue Grundversicherung für Arbeitssuchende einbezogen. Für diese Gruppe ehemaliger Sozialhilfebeziehender ändert sich finanziell gesehen nicht viel, da das Arbeitslosengeld II von der Höhe her im Wesentlichen der bisherigen Sozialhilfe entspricht. Ein großer Teil der *ehemaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe* wird durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II jedoch niedrigere Leistungen als bisher erhalten oder ganz leer ausgehen. Dies

²⁴ Zu einer kritischen Diskussion des Statistikmodells allgemein vgl. auch Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2002: 13 ff.).

hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass für das ALG II strengere Vorschriften hinsichtlich der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auch des Partners gelten.

Wolfgang Strengmann-Kuhn (2003) schätzt auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels, dass 18% der Arbeitslosenhilfebezieher sich gegenüber dem bisherigen Zustand verbessern werden. Hierbei handelt es sich um verdeckt Arme, die bisher ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend gemacht haben. Bei etwa 5% werde sich nichts ändern, da diese Haushalte bereits jetzt Sozialhilfe aufstockend zur Arbeitslosenhilfe beziehen. Immerhin 19% werden gar keine Leistungen mehr erhalten, da ihr Haushaltseinkommen ohne Arbeitslosenhilfe über dem Sozialhilfebedarf liegt. Schließlich werden 58% ein Arbeitslosengeld II erhalten, das niedriger ist als die bisherige Arbeitslosenhilfe. „Durch die Zusammenlegung wird also für diese Personengruppe und ihre Angehörigen das Haushaltseinkommen auf das Sozialhilfeniveau des Haushalts abgesenkt“ (294).²⁵

Die Neuregelungen im SGB II werden auch Folgen für die zukünftige Absicherung im Alter haben: Für Bezieher von Arbeitslosenhilfe werden Rentenversicherungsbeiträge auf Basis der Höhe der Arbeitslosenhilfe gezahlt. Für Bezieher des künftigen ALG II zahlt der Bund dagegen nur noch einen Mindestbeitrag in die Rentenversicherung ein. Ehemalige Sozialhilfebeziehende, die Arbeitslosengeld II bekommen, werden dadurch zwar erstmals in die Rentenversicherung einbezogen. Für bisherige Bezieher von Arbeitslosenhilfe werden die Rentenansprüche im Durchschnitt jedoch deutlich abgesenkt oder sie entfallen ganz, wenn keine Bedürftigkeit mehr besteht (Adamy 2003: 290).

In die gegenteilige Richtung – Erhöhung des verfügbaren Einkommens – wirkt die im Zusammenhang mit dem ALG II ebenfalls beschlossene Einführung eines Kinderzuschlages. Hiermit soll verhindert werden, dass Familien in Zukunft nur wegen des Vorhandenseins von Kindern auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind.

3.1.4 Aktivierungsmaßnahmen und neue Zumutbarkeit

Im Rahmen der aktivierenden Sozialpolitik werden Mini- und Midijobs mit geringer sozialer Absicherung gefördert. Darüber hinaus werden, insbesondere in Zusammenhang mit der Einführung des ALG II, die Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme von Erwerbsarbeit deutlich verschärft. „Bei näherem Hinsehen geht es – bei aller Betonung der Integration in den sog. ersten Arbeitsmarkt – um Beschäftigung um (nahezu) jeden Preis. Die Zumutbarkeitsanforderungen sind so definiert, dass nahezu jede Arbeit oder Beschäftigung anzunehmen ist; außer bei der Betreuung

²⁵ Zu einer ähnlichen Schätzung kommt auch die Bundesregierung (vgl. Deutscher Bundestag 2003a: 23).

von Kindern unter drei Jahren oder bei Fehlen vorrangig bereitzustellender Betreuungsplätze sind kaum Tätigkeiten denkbar, die nicht zumutbar sein könnten“ (Berlit 2003: 204).

Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass Beschäftigung in Zukunft Priorität vor Qualifizierung eingeräumt werden wird. Bereits jetzt werden Bildungsmaßnahmen des Arbeitsamtes „heruntergefahren“ und gerade Problemgruppen wie Ältere oder Ausländer seltener gefördert (Winkel 2003). Zukünftig sollen vorrangig Maßnahmen eingesetzt werden, die der unmittelbaren Arbeitsaufnahme dienen (§ 3 Abs. 1 SGB II). Für Personen unter 25 Jahre tritt Ausbildung an zweite Stelle: Sie sind in „Arbeit, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln“. D.h. der „Zugang zu Qualifizierung und beruflicher Stabilität (wird) zugunsten der unmittelbaren Aufnahme von (Hilfs-) Arbeit“ verhindert (Spindler 2003b: 341).

Durch die verschärften Zumutbarkeitsregeln, die insbesondere durch das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im neuen SGB II verankert wurden, besteht somit die Gefahr, dass Arbeitssuchende in Zukunft verstärkt in niedrig bezahlte Stellen gedrängt werden, die nicht existenzsichernd sind oder die Betroffenen nur knapp über die Armutsgrenze bringen und zudem wenig Stabilität oder Perspektive bieten. „Erwerbsarbeit muss damit keinesfalls mit einer Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit oder mit dem Aufbau zusätzlicher Rentenansprüche einhergehen“ (Adamy 2003: 289). Und wenn in Zukunft weniger Wert auf (Weiter-) Qualifizierung gelegt wird, dürfte es entsprechend auch weniger Möglichkeiten geben, aus gering bezahlten Stellen aufzusteigen.

Vermutlich wird in Zukunft auch der Anteil der Arbeitslosen zunehmen, die keine oder nur geringe Ansprüche auf Arbeitslosengeld (als Versicherungsleistung) haben, dessen Höhe sich am letzten Nettoeinkommen orientiert. Die Gründe hierfür sind die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bei Älteren, veränderte Rahmenfristen für die Berechnung sowie die mögliche Zunahme niedrig bezahlter und/oder kurzfristiger Beschäftigung mit geringer oder fehlender sozialer Absicherung. Hierdurch steigt zumindest das Risiko, im Falle von Arbeitslosigkeit zu verarmen.

Aber nicht nur die Erwerbs- und Einkommenssituation, auch andere Aspekte der Lebenslage von Erwerbstätigen und Arbeitslosen werden durch die Neuregelungen berührt:

So wird - im Rahmen einer Aktivierungspolitik, die auf die schnelle Vermittlung in den Arbeitsmarkt konzentriert ist - die Lösung von Problemen, die sich nicht unmittelbar auf die Erhöhung der Erwerbsfähigkeit bzw. die Integration in den Arbeitsmarkt auswirken, etwa schwierige Wohnverhältnisse oder Überschuldung, möglicherweise vernachlässigt (vgl. Bartelheimer u.a. 2003), d.h. hierfür wird zukünftig weniger Geld zur Verfügung gestellt werden.

Da die Kommunen in Zukunft die Kosten der Unterkunft für die Bezieher von ALG II übernehmen sollen, wird die „Angemessenheit der Unterkunftskosten zum Schlüsselfaktor für die Begrenzung der Mehrkosten“, wie es in der „Tutzinger Erklärung“ des Vereins für Sozialplanung (VSOP) vom 3. April 2004 heißt. Insoweit ist nicht auszuschließen, dass sich die Wohnsituation der Arbeitslosen in den nächsten Jahren verschlechtert, weil sie in preiswertere und damit möglicherweise schlechter ausgestattete Wohnungen gedrängt werden. In der „Tutzinger Erklärung“ wird dazu weiter ausgeführt: „Das ohnehin schon knappe Segment des preiswerten Wohnraums im mietpreisgebundenen Bestand wird nicht ausreichen, um kostengünstige und zugleich angemessene Lösungen zu realisieren. Die Kommunen werden die Folgen in Form steigender Obdachlosigkeit und einer Zunahme verfestigter Armutsquartiere zu spüren bekommen und verarbeiten müssen. Absehbar ist, dass die Etablierung eines sozialstaatlich subventionierten Niedriglohnsektors die Ausbreitung von ‚Niedrigwohnquartieren‘ in den Städten nach sich zieht.“

Unklar ist insbesondere auch, wieweit Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe in Zukunft einen Anspruch auf Schuldnerberatung haben.²⁶ Nach Aussagen von Praktikern gibt es bereits jetzt Hinweise darauf, dass der Umfang von Schuldnerberatung eingeschränkt und die Schuldnerberatung nur noch in Hinblick auf das Ziel der Wiedereingliederung in den Beruf erfolgen wird.

In dem Maße, in dem gering qualifizierte, unsichere Jobs zunehmen, könnte sich auch der Gesundheitszustand der davon Betroffenen verschlechtern. Denn Bevölkerungsgruppen mit weniger qualifizierten Berufsabschlüssen und niedrigem Einkommen haben tendenziell einen schlechteren Gesundheitszustand (Statistisches Bundesamt 2002: 474).

Schließlich wird die Unsicherheit für die Betroffenen zunehmen, wenn nämlich Rechtspositionen durch Ermessensspielräume bei der Fallbearbeitung ersetzt werden und mit dem Entzug existenzsichernder Leistungen bei (vermeintlich) mangelnder Arbeitsbereitschaft gedroht wird (vgl. z.B. Bartelheimer u.a. 2003; Berlit 2003; Spindler 2003; Trube 2003). Dabei wird häufig verkannt, dass Sicherung der eigenen Existenz überhaupt erst Grundlage und Voraussetzung für die Entwicklung von Handlungsperspektiven (und damit auch Aktivierung) ist (vgl. Völker 2002).

3.1.5 Gesundheitsreform

Das „Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung“ hat ebenfalls Auswirkungen auf die Lebenslage der Sozialhilfeempfänger. Seit Januar 2004 müssen Patienten bei allen

²⁶ Vgl. z.B. die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldner- und Insolvenzberatung Berlin e.V. zur Reform des Sozialhilferechts.

ärztlichen Leistungen eine Zuzahlung leisten. Hinzu kommt die sog. Praxisgebühr. Die Zuzahlungen sind bis zum Erreichen einer Belastungsgrenze zu erbringen, die für Sozialhilfebeziehende bei 2% des Bruttoeinkommens liegt. Die alte Sozialklausel des SGB V, nach der Bezieher bestimmter Leistungen von Zuzahlungen völlig befreit waren, ist weggefallen.

Die *bisherige* Regelsatzverordnung im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes wurde dahingehend geändert, dass der Regelsatz auch die Kosten bei Krankheit umfasst. „Damit wird die Finanzierung von Praxisgebühr und Zuzahlungen aus dem Regelsatz bestimmt, ohne dass dieser erhöht wurde, was eine faktische Regelsatzsenkung bedeutet“ (Brühl 2004: 44). Wie oben dargestellt, ist auch im Rahmen der Regelsatzreform, d.h. im Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung im Rahmen des SGB XII keine Erhöhung der Regelsätze wegen der Gesundheitsreform vorgesehen. Anders gesagt: Das Existenzminimum wird um die Zuzahlungen gekürzt. Um die zusätzlichen Kosten begleichen zu können, müssen Sozialhilfeempfänger „andere Ausgaben zum notwendigen Lebensunterhalt reduzieren“ (Spindler 2004: 55).

Eine Folge der Gesundheitsreform für Sozialhilfebeziehende (und andere Niedrigeinkommensbezieher) ist somit, dass deren verfügbares Einkommen durch die Eigenbeteiligungen sinkt und zum Ausgleich Einschränkungen bei anderen Ausgaben vorgenommen werden müssen. Auf der anderen Seite ist nicht ausgeschlossen, dass die *Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen* in Folge der höheren Selbstbeteiligungen bzw. Zuzahlungen zurückgeht. Untersuchungen aus anderen Ländern deuten darauf hin, dass insbesondere einkommensschwache Schichten durch Selbstbehalte von der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen „abgeschreckt“ werden. So „halten höhere Selbstbeteiligungen – selbst wenn sie nach dem herrschenden Verständnis und im Vergleich zur durchschnittlichen Kaufkraft eher gering sind – vor allem ärmere und ältere Personen vom Arztbesuch ab“ (Holst/Laaser 2003: A3360). In Kanada sank nach der Einführung von Zuzahlungen auch die Einnahme wichtiger Arzneimittel bei Sozialhilfeempfängern um 14,4%. Insofern sind negative Auswirkungen auf den Gesundheitszustand von Niedrigeinkommensbeziehern, etwa durch „verschleppte“ Krankheiten, und damit langfristig auch höhere Gesundheitsausgaben für die Gesellschaft insgesamt nicht auszuschließen.²⁷

²⁷ In Deutschland sind die Folgen der Gesundheitsreform noch nicht evaluiert. Es gibt aber vereinzelte Hinweise auf Probleme. Berichtet wurde etwa über einen Rückgang der Kinderarztbesuche – und das, obwohl Kinder keine Praxisgebühr bezahlen müssen und auch von Zuzahlungen befreit sind (vgl. Weser-Kurier vom 24. April 2004). Auch erste (Extrem-) Fälle, in denen sich Betroffene die Praxisgebühr oder Eigenbeteiligungen bei Fahrtkosten nicht leisten konnten und dadurch zu Tode kamen, wurden bereits von den Medien aufgegriffen.

3.1.6 Rentenreform

Eckpunkte des Renten-Nachhaltigkeitsgesetzes, das im März in zweiter und dritter Lesung vom Bundestag verabschiedet worden ist, sind u.a. ein Nachhaltigkeitsfaktor und geringere Anrechnung von schulischen Ausbildungszeiten sowie der Wegfall der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten. Hierdurch werden die jährlichen Rentenanpassungen begrenzt und die individuellen Rentenanwartschaften verringert. Schätzungen zufolge wird das Rentenniveau bis 2030 von heute 48% auf unter 40% des Bruttolohns sinken (vgl. Ruland 2004).

Dass die Reform auch geschlechtsspezifische Auswirkungen hat, wird von der Bundesregierung selbst so gesehen. So heißt es im Gesetzentwurf zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen in der Rentenversicherung beim Punkt „Wegfall der pauschalen Höherbewertung“: „Der Gesetzgeber ist sich bewusst, dass sich die Regelung zunächst tendenziell für Frauen häufiger negativ auswirken wird als für Männer. Dies rührt daher, dass Frauen in der Vergangenheit seltener als Männer eine berufliche Ausbildung absolviert haben“ (Deutscher Bundestag 2003b: 19 f.).

3.2 Schlussfolgerungen für die Armutsentwicklung

Welche zusammenfassenden Schlussfolgerungen lassen sich aus dem bisher Gesagten für die Armutsentwicklung in Deutschland ziehen? Eine Antwort soll, wie bei der Beschreibung des Status Quo im zweiten Abschnitt, entlang von fünf Fragen gegeben werden.

3.2.1 Wird Armut in Deutschland zunehmen?

Durch die sozialpolitischen Reformen im Rahmen der Agenda 2010 nimmt in Zukunft zumindest das *Risiko* zu, in bestimmten Lebenssituationen unter die Armutsgrenze zu fallen.

So ist insbesondere mit einem höheren Armutsrisiko bei *Arbeitslosigkeit* zu rechnen. In diese Richtung wirken die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die damit verbundene Ausgrenzung von Arbeitslosen aus dem Sozialversicherungssystem, aber auch die vorgenommenen Kürzungen der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld und die mögliche Zunahme von Personen in gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen ohne oder mit geringer sozialer Absicherung im Falle von (erneuter) Arbeitslosigkeit. In welchem Ausmaß dies dazu führt, dass mehr Arbeitslose als bisher unter die Armutsgrenze fallen, hängt dabei natürlich auch von der konkreten Haushalts- und Erwerbskonstellation im Haushalt ab, etwa davon, ob der Einkommensausfall z.B. durch steigende Erwerbstätigkeit anderer Haushaltsmitglieder kompensiert werden kann.

Langfristig ist auch von einer Zunahme der *Altersarmut* auszugehen, da das Rentenniveau sinken wird und die individuellen Rentenanwartschaften durch den Wegfall von Ausfallzeiten und die mögliche Zunahme von diskontinuierlichen und gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen mit geringer sozialer Absicherung abnehmen werden. In dem Maße, in dem das Niveau der staatlichen Altersversorgung sinkt, gewinnen private Vorsorgestrategien an Bedeutung. Ein Ausgleich durch private Altersvorsorge ist jedoch nicht für alle Menschen möglich. So sagen 18% der Westdeutschen, dass sie sich eine private Altersvorsorge nicht leisten können (Statistisches Bundesamt 2002: 468). Und die staatliche Förderung bei der sog. „Riester-Rente“ begünstigt tendenziell eher Bezieher mittlerer und höherer Einkommen (vgl. z.B. Bulmahn 2003).

Die Zahl der Menschen, die zukünftig auf die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter angewiesen sind, wird damit mit großer Sicherheit zunehmen. Insoweit ist es besonders wichtig dafür Sorge zu tragen, dass diese Leistung die in sie gesetzten Erwartungen auch erfüllt, d.h. dass die genannten Implementationsprobleme beseitigt und das Niveau der Grundsicherung, das an die Sozialhilfe angelehnt ist, bedarfsdeckend und armutsvermeidend ist.

3.2.2 Wird Erwerbstätigkeit vor Armut schützen?

In dem Maße, wie gering bezahlte oder nicht existenzsichernde diskontinuierliche Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Aufstiegsmöglichkeiten an Bedeutung zunehmen, ist darüber hinaus mit einer Verschiebung von der Armut bei Arbeitslosigkeit zur Armut trotz Erwerbstätigkeit zu rechnen (vgl. Bäcker 2002b), also mit einer Zunahme von *working poor*.²⁸ Arbeit wird also in Zukunft weniger vor Armut schützen.

Auch die aktuellen Erfolgsmeldungen über „Ich-AGs“ sind in Hinblick auf die Armutsentwicklung zwiespältig zu beurteilen. Denn wie oben gezeigt, haben gerade Selbstständigen-Haushalte ein relativ hohes Armutsrisiko. Zu fragen ist auch, was nach dem Auslaufen der Förderung von drei Jahren geschieht.

Welche Bevölkerungsgruppen werden von den genannten Entwicklungen besonders betroffen? Auf der einen Seite sind hier Ausländer zu nennen, die bereits jetzt ein hohes Armutsrisiko haben, überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind und ein niedrigeres Qualifikationsniveau aufweisen. Auch das Armutsrisiko von Familien dürfte sich erhöhen, wenn die Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit geringer wird und es zum Ausbau eines Niedriglohnsektors kommt. Bei dieser Gruppe wirken aber zwei andere Trends gegenläufig: Erstens wird die Lebenslage von Familien z.B. durch die Einführung des Kinderzuschlags durch das vierte Gesetz für moderne

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt tendenziell verbessert. Und wenn sich die Erwerbsmöglichkeiten für Frauen durch den Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten weiter verbessern, könnte dies das Armutsrisiko von Familien mindern. Denn wie oben gezeigt, sinken die Armutsquoten bei zusätzlichen Verdienern im Haushalt. Insoweit könnten Mini- und Midijobs für Familien mit jetzt nur einem Verdienner durchaus einen Weg aus der Armut weisen und damit auch armutsmindernd wirken.

3.2.3 Werden sich die Chancen zum Ausstieg aus der Armut ändern?

Die beschlossenen sozialpolitischen Reformen werden sich auch auf die Armutsdynamik und die Wege aus der Armut auswirken: Durch die Aktivierungspolitik sind zwar mehr Ausstiege in Arbeit zu erwarten, aber weniger dauerhafte Ausstiege aus Armut. Denn Arbeitseinkommen wird in Zukunft vermutlich häufiger durch soziale Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II „aufgestockt“ werden müssen.

Für einige Gruppen, nämlich solche mit Vermittlungshemmnissen, könnte sich die Situation eher verschlechtern als verbessern. Denn es besteht die Gefahr eines „creaming the poor“: Die Integrationsbemühungen konzentrieren sich auf leicht vermittelbare Gruppen, während schwierige Fälle ausgegrenzt werden (vgl. Priester/Klein 1992; Trube/Wohlfahrt 2001). Bereits jetzt deutet sich an, dass Langzeitbezug in der Sozialhilfe seit Mitte der 1990er Jahre zunimmt.²⁹ Dies kann ebenfalls das Ergebnis eines Selektionseffektes sein: Aktivierende Maßnahmen der Sozialhilfeträger sind häufig auf Neuzugänge und leicht vermittelbare Personen zugeschnitten, so dass ein „Kernbestand“ von Langzeitbeziehern mit größeren Vermittlungshemmnissen zurückbleibt, bei denen die Loslösung aus der Sozialhilfe (bzw. in Zukunft aus dem Arbeitslosengeld II) besondere Anstrengungen erfordert. Es könnte sich also eine Gruppe von multipel deprivierten Personen herausbilden bzw. vergrößern, bei denen sich Armutskarrieren und Ausgrenzungstendenzen verfestigen.

3.2.4 Wird Sozialhilfe vor Armut schützen?

Bislang „hebt“ die Sozialhilfe die meisten Betroffenen knapp über die 50%-Armutsgrenze. In dem Maße, in dem die Regelsätze gekürzt oder nicht dynamisiert werden, ist deshalb davon auszuge-

²⁸ Leibfried und Schmid (Leibfried/Schmid 2002: 2) sprechen in diesem Zusammenhang, bezogen auf Erfahrungen in den USA, von „umgetüteter Armut“.

²⁹ Nach der amtlichen Sozialhilfestatistik, die allerdings auf Querschnittdaten beruht, hat sich die durchschnittliche Bezugsdauer der Bedarfsgemeinschaften zwischen 1994 und 2001 von 26,4 auf 32 Monate erhöht. Die Haushalte, die den Sozialhilfebezug im Jahre 2002 beenden konnten, erhielten im Durchschnitt 17 Monate Sozialhilfe. Auch die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs für die 16 Großstädte (con_sens 2001: 21) deuten auf eine Zunahme des Anteils von Langzeitbeziehern hin.

hen, dass Sozialhilfebezug bzw. sozialstaatliche Transfers, die an die Regelsätze der Sozialhilfe gekoppelt sind, zukünftig weniger vor Armut schützen.

Die neue Regelsatzverordnung wirft in dieser Hinsicht einige Probleme auf, etwa was die Regelsatzanteile für die einzelnen Altersgruppen oder die Anpassung an die Preisentwicklung angeht. Auch den höheren Eigenleistungen im Gesundheitswesen wurde nicht Rechnung getragen. Die Nationale Armutskonferenz schätzt, dass 2005 – einschließlich der Zuzahlungen im Gesundheitsbereich – einer Familie mit zwei Kindern über 14 Jahren 80 Euro im Monat weniger als Ende 2003 zur Verfügung stehen werden. Auch die neue Pauschalierung der Leistungen kann sich negativ auf die Lebenslage der Betroffenen auswirken: Wenn Ansparungen für größere Anschaffungen aus dem Regelsatz vorgenommen werden müssen, kann dies zu deutlichen Einschränkungen bei anderen Ausgaben führen.

3.2.5 Wird Ausgrenzung zunehmen?

In dem Maße, in dem die Regelsätze „gedeckt“ werden, wird es für die Betroffenen schwieriger werden, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Aber auch in anderer Hinsicht ist eine Verschlechterung der Lebenslage von Sozialhilfebeziehenden, Arbeitslosen und Niedrigverdienern nicht ausgeschlossen:

Da die Aktivierungspolitik auf die schnelle Vermittlung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, ist generell zu befürchten, dass Maßnahmen, die auf die Verbesserung der *sozialen* Integration zielen, z.B. Schuldnerberatung, zugunsten beruflicher Eingliederungsmaßnahmen vernachlässigt werden.

Darüber hinaus wird durch die Zunahme von Ermessensspielräumen im Rahmen des Fallmanagements und die Drohung von Sanktionen und Leistungsentzug bei den Betroffenen ein Gefühl der Unsicherheit erzeugt, was der Entwicklung der geforderten Eigeninitiative gerade entgegen laufen könnte. Die Aktivierungspolitik könnte sich in dieser Hinsicht selbst konterkarieren und das Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verfehlen.

Wenn unsichere, schlecht bezahlte Arbeitsplätze mit ungünstigen Arbeitsbedingungen zunehmen, könnte sich zudem die gesundheitliche Situation einiger Gruppen verschlechtern und der Bedarf an kurativen, aber auch präventiven Maßnahmen zunehmen. Zugleich wird der Zugang zu Gesundheitsleistungen insbesondere durch die jüngsten Reformen im Gesundheitswesen (höhere Zuzahlungen, Praxisgebühr) für Personen mit niedrigem Einkommen tendenziell erschwert.

4. Schlussbemerkung: Kurzfristiges Denken mit langfristigen Folgen

Etwa ein Zehntel der Bevölkerung in Deutschland ist von Einkommensarmut betroffen, gut 3% sind auf Sozialhilfe angewiesen. Ob man diese Quoten als hoch oder niedrig, als unvermeidlich, gerade noch akzeptabel oder als Skandal bewertet, hängt vom (politischen) Standort des Beobachters ab und/oder ist eine Frage des Vergleichsmaßstabs. Im Zeitverlauf hat Armut in Deutschland zugenommen, im internationalen Vergleich liegt Deutschland je nach Armutsdefinition und Bezugsjahr im Mittelfeld oder im unteren Drittel. Nur ein Teil der Einkommensarmen oder Sozialhilfebeziehenden ist mehrfach unterversorgt und von sozialer Teilhabe ausgeschlossen. Die Grenzen zwischen Armut und Nicht-Armut sind durchlässig. Die Sozialhilfe erfüllt – noch – ihre armutsvermeidende Funktion.

Wohin aber wird sich Armut entwickeln? Diese Frage ist schwer zu beantworten, da ein umfassendes Simulationsmodell, mit dem die Wirkungen unterschiedlicher politischer Maßnahmen im Kontext unterschiedlicher wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen auf die Lebenslage unterschiedlicher Haushaltstypen prognostiziert werden können, nicht verfügbar ist. Solche Modelle liegen, wenn überhaupt, nur für Teilbereiche oder einzelne Maßnahmen vor. Die Wirkungen der jüngst beschlossenen Reformgesetze auf die Armutsentwicklung sind somit nicht genau quantifizierbar. Gleichwohl kann auf einige Gefahren oder Engführungen der aktuellen Debatte um die Reform des Sozialstaats hingewiesen werden:

Erstens herrscht ein kurzfristiges Erfolgsdenken vor. Damit zusammenhängend werden Zusammenhänge zwischen Politikbereichen vernachlässigt bzw. andere Politikziele geradezu konterkariert: „Job First“ Strategien nehmen in Kauf, dass die Betroffenen in instabile Beschäftigungen vermittelt werden mit der Folge erneuter Arbeitslosigkeit. Beschäftigung wird Priorität über Ausbildung eingeräumt. Dies widerspricht den Zielen der Bildungspolitik, etwa auch den Anforderungen an lebenslanges Lernen. Langfristige Folgen z.B. für die Alterssicherung der Betroffenen werden ebenfalls nicht thematisiert. Es wird also sozusagen an einzelnen Schrauben des Sozialstaats gedreht, ohne auf langfristige Folgen zu achten.

Auffällig ist zweitens, dass die Ursachen der Armut „individualisiert“ werden, da strukturelle Probleme durch am Individuum ansetzende Maßnahmen gelöst werden sollen (vgl. auch Trube/Wohlfahrt 2001). Zudem baut die Diskussion zum Teil auf empirisch nicht haltbaren Annahmen auf, etwa über den Zusammenhang von Leistungshöhe und Arbeitsbereitschaft (vgl. kritisch dazu Gebauer u.a. 2002). Die Relation von Fördern und Fordern ist einseitig auf Fordern fokussiert, wodurch vorhandene Aktivierungsbestrebungen der Betroffenen – und die gibt es, worauf nicht zuletzt die dynamische Armutsforschung hingewiesen hat – unterlaufen werden können.

Die Aktivierungspolitik, insbesondere die jüngst beschlossene Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, aber auch die Reformen im Gesundheitsbereich und in der Alterssicherung schaffen drittens neue Einfallstore für Armut und Ausgrenzung. Insgesamt ist mit einer Zunahme von Armut zu rechnen, zumindest bei bestimmten Gruppen bzw. in bestimmten Lebensphasen. Armut wird nicht beseitigt, sondern nur „umgetütet“ (Armut bei Erwerbstätigkeit statt Armut bei Arbeitslosigkeit) oder auf die „lange Bank geschoben“ bzw. in die Zukunft verlagert, weil mit einer Zunahme von Altersarmut zu rechnen ist.

Abschließend bleibt zu hoffen, dass der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, der im Frühjahr 2005 vorgelegt werden soll, diese Entwicklungen thematisiert und auch, wie vielfach gefordert, die Wirkungen von Politik stärker in den Blick nimmt.

5. Literatur

- Adamy, Wilhelm, 2003: „Zu den Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Das neue SGB II: Der Abstieg von der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe“, *Soziale Sicherheit* 52: 285-294.
- Allmendinger, Jutta; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.), 2000: *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlage, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*. Weinheim/München: Juventa.
- Andreß, Hans-Jürgen, 1997: „Armut in Deutschland – Prozesse sozialer Ausgrenzung und die Entstehung einer neuen 'Underclass'?“, *Soziale Probleme* 8: 3-39.
- Andreß, Hans-Jürgen, 1999: *Leben in Armut: Analysen der Verhaltensweise armer Haushalte mit Umfragedaten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bäcker, Gerhard, 2002a: „Armut trotz Sozialhilfe? Zum Verhältnis von Einkommensarmut und Hilfe zum Lebensunterhalt“, in: Stefan Sell (Hg.): 289-307.
- Bäcker, Gerhard, 2002b: „Jenseits der Mitte: Armut in Deutschland“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 53: 243-251.
- Bartelheimer, Peter; Hobusch, Tina; Reis, Claus, 2003: „Case Management in der Sozialhilfe – Anspruch und Realität“, in: Heinz-Jürgen Dahme; Hans-Uwe Otto; Achim Trube; Norbert Wohlfahrt (Hg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen: Leske und Budrich, 309-332.
- Becker, Irene; Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M.; Hauser, Richard; Krause, Peter; Wagner, Gert G., 2003: „A Comparison of the Main Household Income Surveys for Germany: EVS and SOEP“, in: Richard Hauser; Irene Becker (eds.), *Reporting on Income Distribution and Poverty*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer-Verlag, 55-90.
- Behrendt, Christina, 2002: *At the margins of the welfare state. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.
- Berlit, Uwe, 2003: „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Bemerkungen zu den Gesetzesentwürfen von Bundesregierung und hessischer Landesregierung für ein neues SGB II und SGB XII“, *info also* 21: 195-208.
- Böhnke, Petra, 2002: „Die exklusive Gesellschaft. Empirische Befunde zu Armut und sozialer Ausgrenzung“, in: Stefan Sell (Hg.): 45-64.
- Böhnke, Petra; Delhey, Jan 2001: „Lebensstandard und Einkommensarmut. Plädoyer für eine erweiterte Armutsforschung“, in: Eva Barlösius; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.), *Die Armut der Gesellschaft*. Opladen: Leske und Budrich, 315-335.
- Brühl, Albrecht, 2004: „Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung“, *info also* 22: 44-47.
- Buhr, Petra, 1995: *Dynamik von Armut: Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buhr, Petra, 1998: „Verschwimmende Grenzen. Wo fängt Armut an und wann hört sie auf?“, in: Frank Hillebrandt; Georg Kneer; Klaus Kraemer (Hg.), *Verlust der Sicherheit? Lebensstile zwischen Multioptionalität und Knappheit*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 26-51.

- Buhr, Petra, 2003: „Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?“, in: Antonia Gohr; Martin Seeleib-Kaiser (Hg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 147-166.
- Buhr, Petra; Hagen, Christine, 2001: „Die subjektive Bedeutung von Sozialhilfeverläufen“, in: Susann Kluge; Udo Kelle (Hg.), *Methodeninnovation in der Lebenslaufforschung*. Weinheim/München: Juventa, 189-216.
- Buhr, Petra; Leisering, Lutz; Ludwig, Monika; Zwick, Michael, 1991: „Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten“, in: Bernhard Blanke; Hellmut Wollmann (Hg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Leviathan Sonderheft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 502-546.
- Bulmahn, Thomas, 2003: „Zur Entwicklung der privaten Altersvorsorge in Deutschland. Vorsorgebereitschaft, Vorsorgeniveau und erwartete Absicherung im Alter“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55: 29-54.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: *Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005*. Bonn: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2004: *Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch* (Regelsatzverordnung - RSV). Bonn: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Butterwegge, Christoph, 2000: *Kinderarmut in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen und Gegenmaßnahmen*. Frankfurt / New York: Campus.
- con_sens, 2001: *Kennzahlenvergleich 2000. Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) der 16 deutschen Großstädte*. Hamburg: con_sens.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Otto, Hans-Uwe; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hg.), 2003: *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen: Leske und Budrich.
- Deutscher Bundestag, 2001: *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht*. Berlin: Deutscher Bundestag (Drucksache 14/5990).
- Deutscher Bundestag, 2003a: *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 23. Juni 2003 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*. Berlin: Deutscher Bundestag (Drucksache 15/1279).
- Deutscher Bundestag, 2003b: *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)*. Berlin: Deutscher Bundestag (Drucksache 15/2149).
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, DPWV, 2004: *Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des § 28 Sozialgesetzbuch XII (Regelsatzverordnung - RSV)*, 30.01.2004 (www.paritaet.org).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2002: *Anforderungen an eine Reform der Sozialhilfe* (Stellungnahme).
- Galler, Heinz P.; Ott, Notburga, 1994: „Das dynamische Mikrosimulationsmodell des Sonderforschungsbereichs 3“, in: Hauser, Richard; Hochmuth, Uwe; Schwarze, Johannes (Hg.), *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik Band 2, Erhebungsverfahren, Erhebungsmethoden und Mikrosimulation*. Berlin: Akademie Verlag, 399-427.

- Gallie, Duncan; Paugam, Serge, 2002: *Social Precarity and Social Integration*. Brüssel: European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Unit E.2.
- Gebauer, Roland; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg, 2002: *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Berlin: Edition Sigma.
- Golsch, Katrin, 2000: *Im Netz der Sozialhilfe – (auf-)gefangen? Eine Verlaufsdatenanalyse zur Dynamik von Armut in Bielefeld*. (Diskussionspapier).
- Halleröd, Björn, 1995: „The truly poor: indirect and direct consensual measurement of poverty in Sweden“, *Journal of European Social Policy* 5: 111-129.
- Hanesch, Walter, 2001: *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Forschungsprojekt).
- Hanesch, Walter, 2004: *Aufruf von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Das sozialkulturelle Existenzminimum in der Abwärtsspirale – Die geplante Regelsatzverordnung beschädigt einen Eckwert des deutschen Sozialstaats* (Aufruf veröffentlicht in der FAZ am 05.03.2004).
- Hanesch, Walter; Jung, Imke, 2003: *Indikatoren sozialer Ausgrenzung aus Betroffenenansicht. Konzeption, Ergebnisse und Einordnung einer Erhebung bei Betroffenen und Fachkräften*. Darmstadt: Diakonisches Werk der EKD e. V.
- Hanesch, Walter; Krause, Peter; Bäcker, Gerhard, 2000: *Armut und Ungleichheit in Deutschland*. Reinbek: Rowohlt.
- Hanesch, Walter; Adamy, Wilhelm; Martens, Rudolf; Rentzsch, Doris; Schneider, Ulrich; Schubert, Ursula; Wißkirchen, Martin, 1994: *Armut in Deutschland: Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands*. Reinbek: Rowohlt.
- Hauser, Richard; Becker, Irene, 2001: *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Forschungsprojekt).
- Hauser, Richard; Semrau, Peter, 1990: „Zur Entwicklung der Einkommensarmut von 1963 bis 1986“, *Sozialer Fortschritt* 39: 27-36.
- Holz, Gerda; Skoluda, Susanne, 2003: *Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt*. Frankfurt am Main: ISS-Eigenverlag.
- Hübinger, Werner, 1996: *Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*. Freiburg: Lambertus.
- Jacobs, Herbert, 2000: „Armut“, in: Jutta Allmendinger; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.): 237-268.
- Kaltenborn, Bruno, 2000: „Reformkonzepte für die Sozialhilfe und ihre Konsequenzen für Fiskus und Arbeitsangebot. Mikroökonomische Analyse mit dem Sozio-ökonomischen Panel 1986 bis 1996 und dem Simulationsmodell SimTrans“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 68-79.
- Klocke, Andreas; Hurrelmann, Klaus, 2000: *Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Koch, Angelika; Bäcker, Gerhard, 2003: „Mit Mini- und Midi-Jobs aus der Arbeitslosigkeit?“, *Sozialer Fortschritt* 52: 94-102.
- Krause, Peter, 2003: „Income, poverty and dynamics in Germany“, in: Peter Krause; Gerhard Bäcker; Walter Hanesch (eds.): 93-116.
- Krause, Peter; Bäcker, Gerhard; Hanesch, Walter (eds.), 2003: *Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Kronauer, Martin, 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Landesarbeitsgemeinschaft Schuldner- und Insolvenzberatung Berlin e.V., 2003: *Die Reform des Sozialhilferechts und die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe - Auswirkungen auf die soziale Beratung Verschuldeter* (www.schuldnerberatung-berlin.de/SNSoRef.pdf).
- Leibfried, Stephan; Schmid, Achim, 2002: *Armutsbekämpfung durch Arbeitsmarktintegration*, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (Ms.).
- Leisering, Lutz, 1993: „Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft“, *Soziale Welt* 44: 486-511.
- Leisering, Lutz, 2000: „Exklusion – Elemente einer soziologischen Rekonstruktion“, in: Felix Büchel; Martin Diewald; Peter Krause; Antje Mertens; Heike Solga (Hg.), *Zwischen drinnen und draußen*. Opladen: Leske und Budrich, 11-22.
- Leisering, Lutz, 2004: „Desillusionierungen des modernen Fortschrittsglaubens 'Soziale Exklusion' als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und soziologisches Konzept“, in: Thomas Schwinn (Hg.), *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*. Frankfurt am Main: Humanities Online, 238 - 268.
- Leisering, Lutz; Leibfried, Stephan, 1999: *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ludwig, Monika, 1996: *Armutskarrieren: Zwischen Aufstieg und Abstieg im Sozialstaat*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lutter, Heinrich, 2003: „Grundsicherung und Hilfe zum Lebensunterhalt“, *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 42: 131-145.
- Merkel, Wolfgang, 2001: „Die Sozialdemokratie vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: Politische Handlungsräume und soziale Gerechtigkeit“, in: Wolfgang Schroeder (Hg.), *Neue Balance zwischen Markt und Staat?* Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 65-98.
- Nationale Armutskonferenz, 2004: *Armut wird zum Wachstumsmarkt. Nationale Armutskonferenz kritisiert Kürzungen für Sozialhilfebezieher und Langzeitarbeitslose*. Pressemitteilung vom 04.03.2004 (<http://www.nationale-armutskonferenz.de/publications/pe-nak-04-03-04.pdf>).
- Neumann, Udo, 2000: *Struktur und Dynamik von Armut. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik*. Freiburg: Lambertus.
- Otto, Birgit; Goebel, Jan, 2003: „How successful are European Countries in reducing poverty? A micro-simulation with the ECHP“, in: Peter Krause; Gerhard Bäcker; Walter Hanesch (eds.): 41-59.
- Otto, Birgit; Siedler, Thomas, 2003: „Armut in West- und Ostdeutschland – ein differenzierter Vergleich“, *DIW-Wochenbericht* 03: 1-9 (Online Publikation).
- Otto, Ulrich, 1997: *Aufwachsen in Armut. Erfahrungswelten und soziale Lagen von Kindern armer Familien*. Opladen: Leske und Budrich.

- Priester, Tom; Klein, Peter, 1992: *Hilfe zur Arbeit: Ein Instrument für die kommunale Arbeitsmarktpolitik?* Augsburg: Maro Verlag.
- Ruland, Franz, 2004: *Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz und das Alterseinkünftegesetz – langfristige Auswirkungen* –, Manuskript eines Vortrags am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen am 6. Mai 2004.
- Schmid, Klaus-Peter, 2002: „Was heißt schon solidarisch?“, *Die Zeit*, 14. November 2002: 28.
- Schoch, Dietrich, 2002: „Zur Umsetzung des Grundsicherungsgesetz“ (Teil 1, Teil 2, Schluss), *info also* 20: 157-163; 205-218; 243-247.
- Schulte, Bernd, 2000: „Das deutsche System der sozialen Sicherheit. Ein Überblick“, in: Jutta Allmendinger; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.): 15 - 38.
- Sell, Stefan (Hg.), 2002: *Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung*. Berlin: Duncker and Humblot.
- Siebel, Walter, 1997: „Armut oder Ausgrenzung? Vorsichtiger Versuch einer begrifflichen Eingrenzung der sozialen Ausgrenzung“, *Leviathan* 25: 67-75.
- Spindler, Helga, 2003a: „Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe“, in: Heinz-Jürgen Dahme; Hans-Uwe Otto; Achim Trube; Norbert Wohlfahrt (Hg.): 225-246.
- Spindler, Helga, 2003b: „Das neue SGB II: Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende“, *Soziale Sicherheit* 52: 338-344.
- Spindler, Helga, 2004: „Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe“, *Soziale Sicherheit* 53: 55-60.
- Statistisches Bundesamt, 2002: *Datenreport 2002*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Steiner, Viktor; Jacobebbinghaus, Peter, 2003: *Reforming Social Welfare as We Know it? A Microsimulation Study for Germany*. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Discussion Paper No. 03-33).
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2003: „Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag“, *Sozialer Fortschritt* 52: 291-296.
- Tänzer, Jörg, 2003: „Grundsicherung: macht nicht immer unabhängig von Sozialhilfe“, *info also* 21: 243-245.
- Trube, Achim, 2003: „Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestate – Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung“, in: Heinz-Jürgen Dahme; Hans-Uwe Otto; Achim Trube; Norbert Wohlfahrt (Hg.): 178-203.
- Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert, 2001: „'Der aktivierende Sozialstaat' – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit“, *WSI Mitteilungen* 54: 27-35.
- van Oorshot, Wim, 1998: „Failing selectivity: On the Extent and Causes of Non-take-up of Social Security Benefits“, in: Hans-Jürgen Andreß (Hg.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, 101-131.
- Verein für Sozialplanung (VSOP), 2004: *Chaos bei Hartz IV verhindern - Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten. Tutzingener Erklärung des Vereins für Sozialplanung, 3. April 2004* (www.vsop.de).

-
- Voges, Wolfgang, 2002: „Perspektiven des Lebenslagenkonzeptes“, *Zeitschrift für Sozialreform* 48: 262 - 278.
- Voges, Wolfgang, 2003: *Zum Dilemma von Indikatoren für soziale Ausgrenzung im Lebenslagenansatz am Beispiel von Erwerbstätigkeit und Ausbildung*, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (Ms.).
- Völker, Wolfgang, 2002: „'Fordernde Beratung' – Eine Aufforderung zum Widerspruch an die Adresse Sozialer Arbeit“, *Forum für Kinder- und Jugendarbeit* 18: 28-31.
- Wagner, Gert G.; Krause, Peter, 2001: *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Einkommensverteilung und Einkommensmobilität*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Forschungsprojekt, Endbericht).
- Weick, Stefan, 2000: „Wer zählt zu den 'Reichen' in Deutschland? Sozioökonomische Merkmale der Bezieher von Einkommen oberhalb der 200-Prozent-Schwelle“, *ISI Informationsdienst Soziale Indikatoren* 24: 1-4.
- Winkel, Rolf, 2003: „Nach der Kehrtwende der Arbeitsämter: Verheerende Halbjahresbilanz bei beruflicher Weiterbildung“, *Soziale Sicherheit* 52: 226-229.